联合国 S/2008/804



安全理事会

Distr.: General
19 December 2008
Chinese
Original: English

2008 年 12 月 19 日秘书长给安全理事会主席的信

谨提及我 2008 年 11 月 17 日关于索马里局势的报告(S/2008/709)。我在报告中表示，如果 2008 年 9 月 4 日安理会主席声明(S/PRST/2008/33)中设想的多国部队不能建立，我将提交进一步建议和其他选择方案供安理会审议。

我在 2008 年 12 月 16 日安理会会议上通知安理会，所接触的 50 个国家中，只有 14 个国家答复我关于为多国部队提供人力物力的请求。一个国家愿意提供资金、设备和后勤支助，另一个国家愿意提供资金。两个国际组织还表示愿意促进其成员提供人力物力。但是，迄今没有会员国承诺出兵或主动表示愿意担任牵头国。

虽然我尚未收到其余 36 个会员国的正式答复，但我估计，不可能收到足够多的提供部队承诺，从而能够部署多国部队。我对这一令人失望的结果表示遗憾。这一结果与会员国在打击海盗行为方面所显示的非同寻常的政治意愿和承诺提供的军事资产形成如此鲜明的对比。我的意见依然是，索马里境内的复杂安全挑战是典型的联合国维持和平部队的能力所无法克服的，多国部队是稳定摩加迪沙的适当工具。

我将继续接触尚未响应呼吁为多国部队提供人力物力的国家，并请你继续帮助确定可能的牵头国，我在此附上关于其他选择方案的提议(见附件)。这些选择方案可以作为即将采用的一揽子措施加以使用，以支持吉布提和平进程的开展，并有助于为最终部署联合国维持和平行动创造必要条件。

请提请安全理事会成员注意本函及其附件为荷。

潘基文(签名)

08-66552 (C) 241208 241208

附件

索马里：军事/维和轨道的今后步骤

2008 年 12 月 17 日秘书长的说明

背景

1. 安全理事会在 9 月 4 日的主席声明(S/PRST/2008/33)中，请秘书长确定和接触有可能为索马里多国部队提供所需财政资源、人力、装备和服务的国家。迄今为止，秘书处在所接触的 50 个国家中，收到 14 个国家的答复。一个会员国愿意为多国部队提供空运服务、后勤支助、设备和资金，另一个国家愿意提供资金。两个国际组织表示愿意帮助在其成员国中筹集资金。没有会员国主动表示愿意担任牵头国。据我们估计，会员国将承诺提供一些资源，并可能出兵，但不足以部署多国部队。无论如何，目前仍在继续努力，争取尚未响应呼吁为多国部队提供人力物力的 36 个会员国作出承诺。

2. 埃塞俄比亚宣布将在 2008 年年底从索马里撤出其部队。一些会员国，包括非洲联盟委员会主席让•平，表示关切埃塞俄比亚撤军对索马里局势的影响。在 12 月 16 日索马里问题国际联络小组的一次会议上，非洲联盟和平与安全事务专员拉马姆拉表示了非洲联盟将在埃塞俄比亚部队撤离后继续保持非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)的政治承诺，但指出，只有在非索特派团得到能使其加强和维持行动的必要国际支持，此举才有可能。

今后的步骤和选择方案

3. 在没有为多国部队作出足够承诺的情况下，为了建立必要的安全安排，支持吉布提和平进程，应该考虑若干选择方案。这些选择方案可同时执行，而且将为最终部署联合国维持和平行动铺平道路，但要根据安全理事会第 1814(2008)号决议，视政治进程的进展和实地安全局势的改善情况而定。

4. 应该立即着手采取的步骤包括：(a) 请非盟在埃塞俄比亚部队撤离后，继续在实地维持非索特派团，并同时立即采取实质性的可信措施，加强非索特派团；(b) 与国际伙伴一起，为吉布提进程设立的过渡联邦政府/索马里再次解放联盟(索再解放联盟)联合警察和军事部队提供培训，并在索马里建立法治能力和安全体制；(c) 探讨建立海事工作队的可能性，或为现有的打击海盗行动增加一个快速反应部门，为之配备在索马里境内发起行动执行具体任务的能力，包括为联合国索马里政治事务处(联索政治处)与和平进程有关的特派任务或存在提供支助，为非索特派团的行动提供支助，并与非索特派团和索马里联合部队合作，创造条件，为部署联合国维持和平行动铺平道路；(d) 继续为最终在适当时间和合适条件下部署联合国维持和平行动做好准备。

(a) 加强非索特派团

5. 非索特派团将对填补埃塞俄比亚撤军后的安全真空至关重要。必须提供资源，加强非索特派团，使其达到最初打算具备的兵力(8 000 人)，并加强其保护自己和关键设施的能力，诸如保护埃塞俄比亚部队撤出的摩加迪沙机场、海港和战略地区等。不仅应该由秘书处向非索特派团提供支助，会员国也应该提供。非盟还设想早日部署警务顾问。警务顾问可以在安全条件允许的地方，就地向索马里警察提供培训，监测和辅导。非盟表示愿意考虑应邀向过渡联邦政府/索再解放联盟过渡安全部队提供培训。非索特派团没有授权也没有能力发挥执行和平的作用。

6. 秘书处正在与非洲联盟合作，确定加强非索特派团所需的资源。据了解，非洲联盟的双边伙伴已经同意协助非索特派团的部队派遣国布隆迪和乌干达，为将要增派的几个营提供必要的特遣队所属装备。但非索特派团在后勤、医疗和工程能力方面，也需要特派团一级的大力支助。

7. 秘书处正在与非盟一起，拟定分轻重缓急的所需资源清单，包括近期和中期两种需要。作为一个具体步骤，秘书处已拟订建议，立即为非索特派团增加实物，在埃厄特派团清理结束后，转账大约价值 700 万美元的资产，但需经过有关立法机构的核准。转账包括对非索特派团供养增补人员的能力至关重要的资产，包括预制楼房、发电机、空调机、活动浴室和无装甲车辆。安全理事会应该授权实施一个更可持续的联合国一揽子支助计划，补充这第一个一揽子计划。秘书处还在与会员国和主计长磋商，探讨保证为非索特派团筹集资金的创造性方法。

8. 建议联合国采取下列紧急和具体步骤，为非索特派团在索马里继续存在并加强部署提供便利条件：

(a) 请非盟在埃塞俄比亚部队撤离后继续维持索马里的非索特派团部队，并提供下文提及的援助，以支持加强非索特派团；

(b) 应要求已承诺为多国部队提供资金或设备的会员国将这些资金设备转给非索特派团；

(c) 秘书处和会员国必须作出共同努力，支助非索特派团。安全理事会可要求秘书处为非索特派团制定和提供一揽子后勤支助，其中包括通常在“联合国所属装备”项下提供给维和特派团的设备和服务。这一揽子支助可包括住宿、口粮、水、燃料、装甲车、直升机、车辆维修、通信、加强重点后勤设施、医疗和后送服务，其目的是为非索特派团提供支助服务，以提高基本作业标准；

(d) 秘书处应通过其驻亚的斯亚贝巴的规划小组，继续支助非盟的规划和部署筹备工作，以推动在 6-12 个月期间内壮大非索特派团。在这方面，应继续为非索特派团提供专门知识和指导，以推动特派团在安全条件允许的情况下部署所

设想的警察部分。联合国规划人员应与非索特派团和索马里各方合作，制定一个甄选、培训索马里警察部队及其能力建设和专业发展的方案。应依据吉布提进程，并与联合国开发计划署(开发署)和双边合作伙伴密切协调设计非索特派团的作用和活动，以避免重复和确保连贯性。

(b) 建设索马里的能力

9. 联合国应帮助《吉布提协议》签约国建设恢复安全部门和法治的能力。一种做法是由联合国协助各方制订和协调为过渡联邦政府-索再解放联盟联合部队以及司法和惩戒人员提供的统一的一揽子培训。其他国际合作伙伴也将帮助培训和装备过渡安全部队(最初由 5 000 名过渡联邦政府-索再解放联盟联合部队士兵组成)、索马里警察部队(10 000 名民警)、司法和惩戒人员以及各方确定的其他关键领域。我们将与开发署和会员国合作，为他们提供培训。

10. 鉴于索马里目前的不安全状况，一些必要的培训将在索马里境外提供，具体安排类似于由开发署赞助的训练索马里警察培训员的方案。(例如，据报道一些会员国已表示愿意为 8 000-10 000 名索马里警务人员提供培训)。为协调此类援助，安理会可决定在联索政治处新设一个重要的咨询单位，在其中配备警察和军事培训、安全部门改革和解除武装、复员和重返社会活动规划方面的专门知识，并设立法治和惩戒部门。这些人员将共同提供专家咨询意见，并协助规划国际社会为索马里安全和法治部门提供的短期和长期支助。能力建设方案应尽早开始，早期应侧重在索马里境外训练培训员，一旦安全条件许可，就在索马里境内提供“速效”项目。安全、警察、惩戒和排雷各部门的方案拟订应从全国着手，与更广泛的早期恢复目标相协调，并着重处理战略性问题，特别是前战斗人员重返社会的问题。

11. 为了确保境外和境内培训和指导的协调，应该在索马里各方、联合国(由联索政治处实地领导)、非索特派团和其他可能参与方案的国际合作伙伴之间建立伙伴关系。如上文第 12 段所述，非索特派团打算部署警务顾问和培训人员，作为使其强化的部分措施。一个办法是在强化后的非索特派团中包括一个负责安全部门改革和培训的部门，由联索政治处协调和管理一个雄厚的信托基金，开发署和双边行为体提供补充培训和援助，索马里提供警察和军队部门(效仿乍得的综合安全分遣队模式)。所有部门的方案拟订均应由国家自主，与现有的联合国活动密切协调，并在开发署、联合国儿童基金会等机构以往活动成果的基础上再接再厉。

12. 除安全部门以外，国际社会还应按照商定的业绩指标和问责标准，大幅度增加支助，以加强和建设联邦、州和地方一级政府的能力。可以扩大目前通过开发署进行的联合国的许多主动行动。重点应放在体制发展、人力资源开发、加强规划、预算编制、公共财政管理和公共问责制进程以及对服务提供的支助上面。

(c) 海事工作队

13. 在采取上述步骤的同时，安全理事会应考虑建立一支海事工作队的可能性，或请目前正在索马里沿海参与打击海盗行动的会员国在其行动中增设一个部门，使其有能力支助非索特派团的行动、联索政治处的和平进程努力以及联合国在摩加迪沙和索马里其他地区的存在。

14. 维持和平行动部的规划人员正在为一支小规模的多国海事工作队拟定行动构想。这支工作队可以独立于当前的打击海盗行动，也可以成为该行动的一部分，并将部署在距离摩加迪沙不远的海岸线外。海事工作队可以设置一个快速反应部队，应非盟部队指挥官的要求，为非索特派团部队提供支助，并可支助联索政治处在索马里的与和平进程有关的特派任务。工作队的装备可以使其具备进入摩加迪沙和其他地区发起行动的能力，并为非索特派团提供紧急医疗支助或其他疏散支助。

15. 如果单独成立一支独立的海事工作队，则其授权和任务将与参与打击反海盗行动和护送粮食计划署运输的其他海上行动相协调。这一选择方案的优点在于能够利用会员国投入强有力海军资产的意愿，应对越来越严重的来自陆地的威胁。这可以传达一个重要信号，证明安理会决心为支持和平进程作出安全安排推动和平进程，并为最终开展联合国维持和平行动提供操作平台。

(d) 联合国维持和平行动的应急计划

16. 据设想，上述举措将有助于建立一支有可能成为联合国维和行动一部分的地面部队目前正在拟定开展这种维和行动的应急计划，并将不断予以更新，以考虑吉布提和平进程中出现的需要和优先事项，并确保在适当的时候拿出一个可行的行动构想。

17. 我们相信，上述举措综合在一起，将为加强索马里和平力量的战略办法奠定基础。这一办法将补充安理会为遏制冲突而业已采取的措施。与此同时，这些措施无一能够取代政治进展。政治进展必须与安全措施齐头并进。